

《厦门大学法律评论》第十七辑  
厦门大学出版社 2009 年 6 月版  
《行动计划·计划·行动》  
第 016 页~第 029 页

## 《行动计划》·计划·行动

郭春镇<sup>\*</sup>

### 目次

- 一、引言
- 二、内外兼修的《行动计划》
- 三、凌乱与依附的计划
- 四、亟须落实的行动
- 五、小结

### 一、引言

自中国共产党诞生至今,对人权问题的研究与实践颇有些类似一艘大

---

为了表述的便利,本文将 2009 年 4 月 13 日中国国务院新闻办公室发表的《国家人权行动计划(2009—2010 年)》简称为《行动计划》。

\* 郭春镇,1974 年生,山东聊城人,厦门大学法学院教师,法学博士,硕士生导师,吉林大学法学院博士后流动站研究人员,电子邮件:guochunzhen@gmail.com。本文为 2008 年度福建省社会科学规划项目《和谐社会中基于社会正义的政府规制研究》阶段性成果,项目号 2008B2077。

船穿越三峡的历程。在过去的近百年历程中,人权理论与实践也经历了曲折转回和艰难转型,虽然当前仍有浅滩暗流,但仍正在扬帆沿着“长江”而行。

虽然在中国共产党执掌国家政权之后,在相当长的一段时间里,人权理论与实践处于“万马齐喑”的状态之中,但在其创立伊始,直至夺取国家政权之后的数十年里,对人权的立法、研究一直是其关注并努力实践的重要议题。这些对人权的研究和保护在某种程度上也是使其获取政权的重要因素。1922年,中国共产党就在其发表的《第一次对时局的主张》中,明确地提出取消列强在华特权,保障人民各项政治自由,废止肉刑,承认妇女平等权利等人权要求,并在领导工人运动的实践中提出了“争自由,争人权”的口号。在抗战期间,还陆续出现了一系列的保障人权的规范,如1940年11月的《山东省人权保障条例》、1941年11月的《陕甘宁边区保障人权财权条例》、1941年11月的《冀鲁豫边区保障人民权利暂行条例》、1942年11月的《晋西北保障人权条例》、1943年2月的《渤海区人权保障条例执行细则》等。除了这些规范,在其官方媒体上,人权也是其公开力主的意识形态之一,如《解放日报》1942年初就曾刊文呼吁注意保障人权,如1953年的《中国金融》、《黑龙江政报》等期刊曾发表数篇文章,以“侵犯人权”为标题揭露和谴责非法拘禁等侵犯人权的行为。

在经历了众所周知的“反右”、“文革”等一系列使人权与资本主义意识

---

唐德刚先生曾把近代以来中华文明的转型比作穿越“历史三峡”,他认为,“惊涛骇浪的大转型,笔者试名之曰‘历史三峡’……不论时间长短,‘历史三峡’终必有通过之一日。这是个历史的必然。到那时‘晴川历历汉阳树,芳草萋萋鹦鹉洲’,我们在喝彩声中,就可扬帆直下,随大江东去,进入海阔天空的太平洋了。”本文对人权发展历程的表述借鉴了他的比喻。参见唐德刚著:《晚清七十年》,岳麓书社1999年版,第7页。

记工编著:《历史年鉴·1901~1950》,吉林文史出版社2006年版,第21页。

胡以恕:《反封侵犯人权,彻底肃清官僚主义毒害》,载《中国金融》1953年第2期;赵德尊:《黑龙江省人民政府发出关于对明水县公安局长李圃、副局长王德阳等侵犯人权、殴打运输公司经理、股长的错误处理的命令》,载《黑龙江政报》1953年第2期;于天健:《湖南安乡支行行长朱冠军严重违法乱纪侵犯人权,酷刑拷打干部》,载《中国金融》1953年第6期。

形态挂钩进而对其在理论上“批倒”、“批臭”以及在实践中不断践踏的运动后,改革开放使得对人权的研究回暖并使得人权话语在学术研究上逐渐取得优势乃至主导地位。同时,在实践上也越来越强调和厉行对人权的尊重和保障,人权条款写入宪法及相关作为作为制度性保障的规范陆续出台即是明证,此外在行政与司法实践过程中也越来越强调对人权的保障。随着“人权条款”的入宪及作为当前主导意识形态之一的“和谐社会”的提出,对人权的研究与实践已经达到了峰值状态。在这个背景下,《行动计划》于2009年4月新鲜出炉了。尽管对此有不同的解读,它的历史地位与影响也有待于在将来检验,但如果将中国人权的发展视为穿越三峡这一过程的话,《计划》的出现即便离“扬帆直下,随大江东去,进入海阔天空的太平洋”仍相距遥远,但至少可以充当一个浮标,为下一步的航程指明方向。

## 二、内外兼修的《行动计划》

不可否认,20世纪80年代末90年代初兴起的对人权问题的热论,有其浓烈的国际国内政治背景。在东欧剧变之后,西方加强了对中国人权价值观的输出和“人权攻势”,通过媒体和舆论乃至包括联合国在内的国际组织对中国施压,影响到了中国的对外关系和国内政局。

在这个背景下,中共第三代领导集体开始重视对人权问题的研究。江泽民提出了“如何用马克思主义观点来看待‘民主、自由、人权’问题”。其后,依郭道晖教授所言,在1989年11月10日中宣部理论局召开的一次有关人权问题的小型专家座谈会之后,人权问题开始“解冻”。由于国外人权组织的一再“施压”,中共核心层批示要对人权问题进行深入研究,以回应西方的挑战,这种研究不但必须,而且“紧迫”。此后,国内法学界掀起了学习和研究人权理论的热潮。1991年11月4日,中宣部又召开了较大规模的人权讨论会,中宣部副部长聂大江还对讨论作了总结发言。自此,谈论

---

董云虎:《董云虎谈中国人权发展30年》,载《新京报》2009年1月11日。

郭道晖、陶威:《人权禁区是怎样突破的》,载《法学》1999年第5期。

郭道晖、陶威:《人权禁区是怎样突破的》,载《法学》1999年第5期。

人权已形成一股新潮。学界的研究和讨论对中共的政策产生了很大的影响:人权从与资产阶级、敌对势力密切相关的词汇,变为官方认同的意识形态;从对人权设禁区到“随着现代化建设的发展,还要实现更高层次的和更广泛的人权”;并对人权的含义与范围根据对外“人权斗争”的需要进行了解读,提出“人权、自由的观念是相对的,具体的,是由不同国家的具体国情决定的”,<sup>⑩</sup>对中国来说,确保人民的生存权和发展权,是首要的也是最大的人权保障”。<sup>⑪</sup>在此基础上,中国表达了对保障人权的积极态度,“世界上任何一个国家的社会生活中,都会有侵犯人权的现象发生。重要的是政府对这些现象采取什么态度。在我国的社会生活中也存在一些侵犯人权的现象,对这些现象,中国政府的态度历来是坚决反对,并依法纠正”<sup>⑫</sup>。“人权保障,是国家的责任”<sup>⑬</sup>。“坚决反对打着‘民主’、‘人权’的幌子干涉发展中国家内政的强权行径,希望在人权领域中保持密切合作、相互支持和配合”。<sup>⑭</sup>

与这种研究热潮相对应的,是官方《中国的人权状况》白皮书的发表。1991年11月1日,国务院新闻办公室首度正式发表了有关中国人权状况

---

郭道晖、陶威:《人权禁区是怎样突破的》,载《法学》1999年第5期。

江泽民:《与优秀残疾人和助残先进集体、个人代表座谈时的讲话》,载《人民日报》1991年5月11日。

⑩ 1997年10月29日江泽民与克林顿举行联合记者招待会时的讲话,新华网,访问时间:2009年5月12日, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content\\_696952.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_696952.htm)。

⑪ 1995年10月25日江泽民在美中协会等六团体举行的午餐会上的演讲,新华网,访问时间:2009年5月12日, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content\\_696952.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_696952.htm)。

⑫ 1995年10月25日江泽民在美中协会等六团体举行的午餐会上的演讲,新华网,访问时间:2009年5月12日, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content\\_696952.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_696952.htm)。

⑬ 江泽民:《发扬民族精神和良好社会风尚,积极推进残疾人事业——自强之歌序言》,载《中国残疾人》1997年第6期。

⑭ 1996年1月30日江泽民与乌干达总统穆塞韦尼会谈时的讲话,新华网,访问时间:2009年5月12日, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content\\_696952.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_696952.htm)。

的官方白皮书。迄今为止,中国官方发表了一系列 30 余部事关人权问题的白皮书。与此同时,国务院新闻办自 2000 年每年都发表《美国的人权记录》作为与白皮书相呼应的国际人权斗争工具,并收到了相应的效果。美国《华盛顿邮报》的社论指出:“美国确实妄自尊大,美国的社会弊端很多。中国有关美国人权的年度报告揭露了许多美国真实、可耻的问题。”新加坡的《联合早报》也曾就《1999 年美国的人权纪录》发表了这样的评论:“几乎与此同时,北京政府发表了一份透视美国人权纪录的报告,无论篇幅与内容,都堪与美国的人权报告媲美。”“这次不仅是对话了,这是反击。”<sup>⑮</sup>可见,从对人权议题的“解禁”到《中国人权状况》白皮书的发表,直至《美国人权纪录》的出现,都是中国在国际压力下做出的回应和“反击”,是国际“人权斗争”的需要和结果。

而今年 4 月份所发布的《行动计划》,从某种意义上说,既是前述国际人权斗争的延续,又与之有所不同,它具有“内外兼修”的特点。之所以说它具有“外”的特点,是因为不难看到《行动计划》背后若隐若现的对外人权斗争的痕迹。具体来讲,就其发表主体而言,《行动计划》和它之前《中国人权状况》白皮书及《美国人权纪录》的发表单位都是国务院新闻办公室,发布主体的一致性或许从某种程度上显示和证明了对外人权斗争的延续性。就其制定主体而言,《行动计划》导言中明确指出,它是“在中国政府各有关部门和社会各界广泛参与下制定的。为制定好本行动计划,中国政府专门设立了国家人权行动计划联席会议机制。联席会议机制的牵头单位为国务院新闻办公室和外交部”。此次牵头的不仅有一直以来作为制定和发布主体的国务院新闻办公室,还有外交部,而其除了“代表国家和政府办理外交事务,承办党和国家领导人与外国领导人的外交往来事务”外,<sup>⑯</sup>起草外交工作领域相关法律法规草案和政策规划<sup>⑰</sup>亦是其重要职责。此外,从制定者的目

---

<sup>⑮</sup> 转引自董云虎:《中国人权发展史上的一个重要里程碑——中国的人权报告白皮书发表 10 周年回顾》,载《人权》2002 年创刊号。

<sup>⑯</sup> 《中华人民共和国外交部主要职责》第一条,中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zyzz/>。

<sup>⑰</sup> 《中华人民共和国外交部主要职责》第四条。

的来看,国际人权斗争也是《行动计划》的目的之一。曾直接参与该计划的中央党校教授李云龙在接受采访时有这样的表述:“我们是在跟世界说明中国在人权方面准备做什么,而不是完全针对美国和西方。当然这里头有美国和西方的因素,因为他们对我们误解最多,这里头也有人权斗争的因素。”<sup>⑮</sup>这意味着,《行动计划》至少含有对外人权斗争和对外人权沟通的考量。上述因素凸显了此次《行动计划》具有浓烈对外交往色彩的特点。

与国务院新闻办以往所发表的白皮书立足于对外人权斗争不同的是,《行动计划》还面向国内,这使其具有“两手抓”和“内外兼修”的特点。首先,从参与制定的主体来看,联席会议的成员覆盖面极其广泛。除了较全面地集中了相关立法、行政和司法部门,还有诸多高校和研究机构参与起草制定,此外具有官方或半官方色彩的一些社会团体也为此提供了智力支持。总之,除了作为属于非精英团体的一般公民的缺位和纯粹的社会团体被排除之外,《行动计划》的起草和制定者们基本涵盖了能提供建设性意见与建议的部门和机构。其次,就表达的内容来看,以往白皮书的表述方式一般是:上一年度我们在人权方面做出了哪些工作,这些工作是在克服了多大困难的情况下胜利完成的,并在最后一段“表决心”——在承认中国人权还有诸多需要完善之处的同时,向国际社会表态会继续加快推行国内的人权建设和国际的人权交往与合作。而《行动计划》则与此不同,它的表达方式是:我们在2009年到2010年这一年的时间里,要从哪些方面着手,做出何种程度的改进,而且改进到什么程度都达到了“数目字管理”<sup>⑯</sup>的水准。从“去年我做了啥”到“一年内我要做啥”乃至“一年内我要做到啥”,这种表述方式的转变无疑是个巨大的进步。因为这意味着《行动计划》由“向后看”转变为“向前看”,由“告诉别人”转变为“告诉别人,更告诉国人”在短期内即可看得

---

<sup>⑮</sup> 马昌博、谢小红:《人权计划:让世界理解中国做了什么——专访“国家人权行动计划”专家小组成员、中央党校国际战略研究所教授李云龙》,载《南方周末》2009年4月16日。

<sup>⑯</sup> “数目字管理”是黄仁宇提出的重要命题。在他看来,只有能够进行“数目字管理”,才便于从“技术上要求”。参见黄仁宇著:《中国大历史》,生活·读书·新知三联书店1997年版,第201~204页。

到和可检验的目标。最后,《行动计划》的名称本身及其所设时限也表明了它部分面向国内的特点。从《行动计划》的名称来看,它所要计划的人权行动的实施时间为2009到2010年,这从侧面表明了国家以行动尊重和保障人权的诚意和决心。这是因为,这个时间段非常短而且其实施效果很容易检验。如果在多党制的国家,不同政党在选举前可能会对选民开出承诺单或勾画出美妙蓝图以吸引选票,为夺取或重新赢得选举胜利做好准备。但《行动计划》是由中国最高行政机关的代表部门(国务院新闻办)发布,我国不是施行多党制和政党轮替的国家,且当前虽然面临经济危机但并没有面临足以影响到其统治地位的政治或社会危机,如果是出于维护自身统治的需要而必须向公民(选民)开出“政治支票”的话,执政党不会开出期限只有一年的、很容易被验证的空头支票。由此,基于上述考量,似乎没有必要对国家对该《行动计划》的诚意、决心和执行力度进行怀疑。

因此,结合《行动计划》的文本、外观、背景等诸多因素来看,它在某些方面延续了对外国际人权斗争的特点。但这种斗争相对于过去,少了些相对抽象的语句,多了些实实在在的承诺;少了些斗争味,多了些沟通味;少了些“被动还招”味,多了些“主动出击”味。同时,由于《行动计划》的务实、“数目字管理”、短期可验证等特点,它更具有面向国内的色彩。综合以上考量,《行动计划》确实具有“内外兼修”的特色。

### 三、凌乱与依附的计划

尽管《行动计划》只是“中国政府促进和保障人权的阶段性政策文件”,虽然它不是法教义学意义上的法律,但从法社会学“活法”的视角来看,其颇

具法律的色彩。<sup>②①</sup>既然具有法律的色彩,我们不妨从立法技术的层面进行剖析。

从《行动计划》的体例来看,它与以往的人权状况白皮书有所不同。以往的白皮书虽然各年度并不完全相同,但大体遵循着生存权与发展权、政治权利、人权的司法保障、经济社会文化权利、妇女儿童权利、少数民族权利、残疾人的权利及人权的对外交往与合作这一思路撰写。其间也有几次略有不同,有的略去了残疾人的权利,有的没有谈人权对外交往与合作,有的增加了受教育权等等。这些些微的不同,不知道是白皮书的制定者基于国际人权斗争的需要做出的具有针对性的调整,还是制定机构的人员构成不断变化,抑或是制定者每年考虑问题的思路和体例都有所不同而造成的。但无论如何,以往的白皮书基本形成了自有的风格与体例。而《行动计划》则在撰写体例方面既体现出一定的体系性,也具有某种凌乱的特色。首先,从总体的框架来看,《行动计划》从立法技术的角度来看较为体系化。其逻辑架构是经济、社会和文化权利,公民权利和政治权利,弱势群体的权利,人权教育,国际人权义务的履行及国际人权领域交流与合作。值得一提的是,它将以往分开表述的少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人这些弱势群体的权利保障整合在一起,既将具有共性的群体统合起来表述,又考虑到了各个部分篇幅的均衡性,此点值得肯定。在经济、社会和文化权利部分,它借鉴了《经济、社会和文化权利国际公约》的体例和顺序,既符合一般人的思路,又能与国际接轨,因而更容易为国内外人士所接受和研究。其次,《行动计划》中某些部分的架构颇显凌乱。如经济、社会和文化权利保障部分的第八和第九部分分别规范了农民权益的保障和四川汶川特大地震灾后重建中的

---

<sup>②①</sup> 从某种意义上说,在法律实施方面,我国存在着法律(广义的法律,包括从宪法到规章等各级规范)遭遇“潜规则”的现象。这表现在法教义学意义上效力位阶最低的规范往往在现实生活被适用最多且最有实效,其结果就是“它没有宪法”(冯象著:《政法笔记》,江苏人民出版社2004年版,第21页)。从法社会学的视角来看,不具有法教义学意义上法律属性的《行动计划》,由于其参与制定、发布、执行、监督、评估的诸主体的范围及执政党和中央政府关切程度的缘故,不排除比某些全国人大及其常委会制定的法律乃至宪法更有实效的可能。



人权保障。这与前面七部分所谈的具体经济、社会和文化权利等内容逻辑上并不衔接。仅就立法技术而言,恐怕也不符合规范的普遍性,由此,显得凌乱和突兀。笔者并非反对对农民权益和震区公民权利的保障,而仅仅是从立法技术的视角进行分析。或许,《行动计划》的制定者们也考虑到了该因素,只是如《行动计划》本身所说的,包括立法、司法和各级行政部门都参与了该计划的制定。既然人家参与制定了,总得让各个部门有事可做吧。只是,这种类似“运动式”的参与,使得本应由某些部门依照既有法教义学意义上的法律规范所履行的职责在《行动计划》里再次表述一遍,在略显“画蛇添足”之余,还对《行动计划》自身的体系性乃至权威性产生了负面影响。当然,基于“活法”和“潜规则”的考虑,或许在这里写上农民权利与震区人民的权利所产生的效果比让相关部门依照实证法文本依法行政或司法更具成效,因而这可能是当前中国场景下基于现实做出的规定。或许这在某种程度上体现了该《行动计划》的“务实”特性。

在《行动计划》中,有大量的数字存在。这些数字,一方面体现了该计划的务实性与可操作性——毕竟,能进行“数目字管理”在管理和实施方面是一个进步。但稍加推敲,我们会发现,有些数字仅仅是数字,很难说它与对权利的保障有直接的关系。比如,在对表达权的保障这一部分中特别规定了到2010年,千人日报拥有量力争达到90份,报纸普及率达到每户0.3份。但这与其意在保护的“加强对新闻机构和新闻记者合法权利的制度保障,维护新闻机构、采编人员和新闻当事人的合法权益,依法保障新闻记者的采访权、批评权、评论权、发表权”并无直接关系,因为报纸的普及率与媒体和舆论监督权及新闻记者的采访权、批评权、评议权如果不能说根本是两码事的话,至少没有必然联系和直接关系。《行动计划》中权利保障的“GDP化”暗合了其“十一五”规划及对经济发展的依附性。

前已述及,《行动计划》体现了我国政府的诚意和决心,这体现在该计划实施时间为2009—2010年。然而,虽然该计划在客观上体现了政府的诚意和决心,但似乎政府主观上并非为了体现诚意和决心而将计划的实施时间设定为不到两年。根据媒体的报道,之所以将计划定为2009—2010年,是为了跟各部门的“十一五”规划相配合。因为之前各部门的“十一五”规划也

是到 2010 年,如果《行动计划》自己单独搞一个“五年计划”,那各部委要单独制定措施来配合它,这就太麻烦了。而现在定到 2010 年刚好可以和各个部委自己五年计划中的目标和内容同步。<sup>②1</sup>也就是说,相对于“十一五”规划,《行动计划》处于“配合”因而也就是从属的地位。众所周知,“十一五”规划是 2005 年 10 月 11 日中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议建议、十届全国人大四次会议 2006 年 3 月 14 日表决通过的关于国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要的决议。规划的核心是“国民经济”和“社会发展”,从其名称可以看到这主要是经济、社会方面的规划。从其内容也可以看出,“十一五”规划 14 篇 48 章的绝大部分内容都事关经济,只有第十一、十二和十三篇谈的是民主政治、文化建设与国防军队建设,民主政治一篇也仅有一章,不仅篇幅短小,且内容也与公民权利、政治权利距离甚远。这意味着,包含有各种权利保障的《行动计划》依附于以经济建设为核心的“十一五”规划。这从参与制定《行动计划》的学者那里可以得到佐证,有学者这样表述两者的关系:“在起草的过程中,凡是部委的相关既定计划中没有的措施,这个计划中就不会写。或者是部委已有的计划你给拔高,也不行。必须是已经确定要做的事,而且写完后返回相关部门,让它认可了的。”<sup>②2</sup>如果说《行动计划》里将经济、社会和文化权利置于公民权利与政治权利之前体现了当前相对于尊重消极权利而言更强调保障积极权利的话,那么《行动计划》的从属性和依附性进一步体现了消极权利的次要地位这一“中国特色”。这或许也是一种“务实”的表现。

#### 四、亟须落实的行动

法律文本的内容与法律自身在现实中被实施的程度之间存在着一定的

---

<sup>②1</sup> 马昌博、谢小红:《人权计划:让世界理解中国做了什么——专访“国家人权行动计划”专家小组成员、中央党校国际战略研究所教授李云龙》,载《南方周末》2009 年 4 月 16 日。

<sup>②2</sup> 马昌博、谢小红:《人权计划:让世界理解中国做了什么——专访“国家人权行动计划”专家小组成员、中央党校国际战略研究所教授李云龙》,载《南方周末》2009 年 4 月 16 日。

张力是常见的现象,但如果这种张力过大或过于普遍,法律则将“具文化”<sup>②③</sup>。这对公民对法律的信仰及法律的权威会产生相当大的负面影响,进而会影响法治的实现。<sup>②④</sup>就《行动计划》而言,虽然它本身并非法教义学意义上的法律,但既然中央政府各机构都参与和主导了该计划的制定,并要求各级各部门依照“各司其职、分工负责”的原则“积极认真地予以落实”,那么至少在制定者主观上是希望规范与现实尽量一致从而使该计划全面、切实地履行的。这种对规范的实现,体现在“行动”上。如果用法学的术语对“行动”进行解析的话,“行动”尽管本身更强调积极作为,但结合文本自身的表述,各级各部门的“行动”还应包含消极“不作为”的意涵。比如,在监督权部分规定:“保障公民对国家机关和国家工作人员提出批评、建议、申诉、控告、检举的权利,发挥人民团体、社会组织 and 新闻媒体对国家机关和国家工作人员的监督作用。”这种“保障”,表面上体现为“作为”,实质上也包含了对公民行使这些权利的尊重,包括但不限于“不干涉”、“不妨碍”,因此,“行动”本身在地包含着以积极作为和消极不作为的方式“落实”。

就《行动计划》文本而言,里面有对于“如何行动”、“在哪些方面”做出哪些成绩”相对务实和明确、清晰与数字化的规定。对于这样一个阶段性明显、具有可操作性与可检验性的行动计划,在文本方面提出总体性的意见实为难事。因为排除了前述制定《行动计划》时技术性和体系性及由于其“先天”所限而导致的依附性之外,文本方面实在没有太多值得指责之处。问题的关键在于这些行动的落实和监督,这就是要力图避免将《行动计划》具文化和“宪法化”。

对《行动计划》落实情况的监督可以由行使国家公权力的机构来执行,在既有的制度框架内,这种监督可以以纵向监督和横向制约的方式来进行,如权力机关对行政机关和司法机关<sup>②⑤</sup>的监督,司法机关之间的监督和制约,

---

②③ 冯象:《为什么“法律与人文”》,载《法律与人文》,法律出版社2007年版,第479页。

②④ 因为根据广为流传和接受的亚里士多德法治定义,法治意味着制定的法律得到普遍的服从而大家服从的法律又是制定得良好的法律。

②⑤ 结合中国自身特点,这里的“司法机关”包括审判机关和检察机关。

司法机关对行政机关的监督,行政机关内部上级对下级与同级监察机构对其他机构的监督,等等。需要说明的是,监督与制约的本质不仅仅是用一个部门来管理和监督另一个部门,然后再用第三个部门监督第二个部门,形成 A .....B .....C .....D .....这样一个单向度叠床架屋式的监督。因为这样的结果是:最后总有一个部门或机关是无法被监督的。制约的本质与核心是形成各权力主体的“对立面”<sup>②6</sup>,使得各主体的恣意与任性都能为其“对立面”制约而不致造成对权利主体的危害。就《行动计划》的落实而言,既有的制度框架对于计划的实施已经具有某种程度的权力监督机制,这对于计划的实现肯定有积极意义,但某些制度的先天不足<sup>②7</sup>可能会使得如何检验“真实”的实施效果以及如何对人为“制造”出的实施数据进行检验和监督缺乏补救的手段。<sup>②8</sup>

对《行动计划》落实情况的监督也可以由公民和公民社会以舆论监督的方式来执行。公民社会(Civil Society),也称为“市民社会”、“民间社会”,英国学者戈登·怀特提出的定义比较有代表性,他认为:“公民社会是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成以保护或增进他们的利益或价值。”<sup>②9</sup>需要说明的是,怀特所说的“社团”并

---

<sup>②6</sup> 季卫东著:《法律程序的意义》,载《法治秩序的建构》,中国政法大学出版社2001年版,第26页。

<sup>②7</sup> 如违宪审查机制的迟迟无法建立。

<sup>②8</sup> 互联网上一度流行的“我们相信国家统计局部门的能力”这样的语句,统计数据造假的情况在我国也并不罕见。类似的情况未必不可能发生在对《行动计划》的实施状况这方面的数据统计上,当然,此时统计数据的未必是国家专门的统计机关。对于此类事件如何进行制度设计超出了本文要讨论的内容,为避免内容的“旁逸斜出”,本文对此不做进一步的讨论。

<sup>②9</sup> [英]戈登·怀特:《公民社会、民主化和发展:廓清分析的范围》,何增科等编译,载《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社2000年版,第3页。

非仅限于中国法律规范意义上的社团<sup>③①</sup>,而是学理意义上的社团,从这个角度来看,包括网络在内的媒体都具有社团概念所规定的特点和功能。作为与国家权力保持一定距离的公民和公民社会,由于其相对超然和中立的地位,对国家权力的监督较之于权力机关之间及同种权力机关之间的监督有其无法取代的意义和作用。但是,在当前中国场景下,由于对社会团体存在较为严格的规制,将其置于行政权力的严密控制之下,<sup>③②</sup>很多在法理上属于但在实证法规范意义上却不属于社团的组织或公民社会的监督会打一些折扣。

因此,在既有的法律和政策框架下,国家公权力机关和社会团体能够对《行动计划》的落实提供总体上的监督,并一定程度上防范某些行使国家权力的机构对实施《行动计划》可能产生的侵害。但如何形成一种切实、有效的制度化的落实监督机制,仍是一个难题,更是本文不可能完成的任务。

## 五、小结

《行动计划》的发表,除了在某种程度上延续了对外人权斗争的使命外,更强调了对国内民众的权利保护。这种由外向内的转变,是中国人权发展的新气象。这意味着中国政府开始立足于自身,以与以往不同的诚意和决心对国内民众的人权进行保障,尽管这种由于“务实”而略显凌乱和不够自足的保障尚需进一步的改善,尽管这种“务实”的保障相对于公民权利和政治权利,更侧重于对经济、社会和文化权利。毕竟,这是一个良好的开端。

但是,文本意义上的人权保障仅仅是“纸上”的保障,我们更需要的是如何切实地实现这些人权,如何防止这些人权文本的“具文化”。既有的包括

---

<sup>③①</sup> 《社会团体登记条例》以严格的登记等要式规定作为衡量一个团体是否为社团,很多在法治发达国家和法理上属于社团的组织会不被该条例认可,如果依此作为社团概念的话,会导致社团的含义过于限缩,不利于对问题进行学理分析。

<sup>③②</sup> 《社会团体登记条例》除了在第11条和第13条对成立社团的形式与实质条件进行规定外,还特别在第9条规定“申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,由发起人向登记管理机关申请筹备”。这意味着将社团成立与否置于其业务主管单位,一般而言为行政机关或被授权的事业单位的管制之下。

权力机关之间及公民社会对权力机关的权力监督和制约对于《行动计划》从“白纸黑字”的“法”到“活法”具有一定的积极作用。但如何使《行动计划》有效地落实是其本身难以承载之重。在这方面,中国的人权保障仍然任重道远。

www.cnki.net